

URTEIL DES GERICHTSHOFES

3. Oktober 2000 (1)

„Freier Dienstleistungsverkehr - Richtlinie 64/427/EWG - Handwerkliche Baudienstleistungen - Nationale Regelung, die die Eintragung ausländischer Handwerksbetriebe in die Handwerksrolle verlangt - Verhältnismäßigkeit“

In der Rechtssache C-58/98

betreffend ein dem Gerichtshof nach Artikel 177 EG-Vertrag (jetzt Artikel 234 EG) vom Amtsgericht Heinsberg (Deutschland) in dem bei diesem anhängigen Verfahren gegen

Josef Corsten

vorgelegtes Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung des Artikels 59 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 49 EG), der Artikel 60, 65 und 66 EG-Vertrag (jetzt Artikel 50 EG, 54 EG und 55 EG) und der Richtlinie 64/427/EWG des Rates vom 7. Juli 1964 über die Einzelheiten der Übergangsmaßnahmen auf dem Gebiet der selbständigen Tätigkeiten der be- und verarbeitenden Gewerbe der CITI-Hauptgruppen 23 - 40 (Industrie und Handwerk) (ABl. 1964, Nr. 117, S. 1863)

erlässt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten G. C. Rodríguez Iglesias, der Kammerpräsidenten J. C. Moitinho de Almeida, D. A. O. Edward (Berichterstatter), L. Sevón und R. Schintgen sowie der Richter P. J. G. Kapteyn, C. Gulmann, H. Ragnemalm und M. Wathelet,

Generalanwalt: G. Cosmas

Kanzler: H. A. Rühl, Hauptverwaltungsrat

unter Berücksichtigung der schriftlichen Erklärungen

- des Kreises Heinsberg, vertreten durch Kreisrechtsrat J. Nießen als Bevollmächtigten,

- der deutschen Regierung, vertreten durch Ministerialrat E. Röder und Regierungsdirektor C.-D. Quassowski, Bundesministerium für Wirtschaft, als Bevollmächtigte,

- der österreichischen Regierung, vertreten durch C. Stix-Hackl, Gesandte im Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten, als Bevollmächtigte,

- der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch B. Mongin und M. Niejahr, Juristischer Dienst, als Bevollmächtigte,

aufgrund des Sitzungsberichts,

nach Anhörung der mündlichen Ausführungen des Kreises Heinsberg und der Kommission in der Sitzung vom 5. Oktober 1999,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 30. November 1999,

folgendes

Urteil

1. Das Amtsgericht Heinsberg hat mit Beschluss vom 13. Februar 1998, beim Gerichtshof eingegangen am 27. Februar 1998 und ergänzt am 22. Juni 1998, gemäß Artikel 177 EG-Vertrag (jetzt Artikel 234 EG) eine Frage nach der Auslegung des Artikels 59 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 49 EG), der Artikel 60, 65 und 66 EG-Vertrag (jetzt Artikel 50 EG, 54 EG und 55 EG) und der Richtlinie 64/427/EWG des Rates vom 7. Juli 1964 über die Einzelheiten der Übergangsmaßnahmen auf dem Gebiet der selbständigen Tätigkeiten der be- und verarbeitenden Gewerbe der CITI-Hauptgruppen 23 - 40 (Industrie und Handwerk) (ABl. 1964, Nr. 117, S. 1863) zur Vorabentscheidung vorgelegt.

2. Diese Frage stellt sich in einem bei diesem Gericht anhängigen Verfahren gegen Herrn Corsten, der beschuldigt wird, gegen die deutschen Rechtsvorschriften zur Bekämpfung der Schwarzarbeit verstoßen zu haben.

Gemeinschaftsrecht

3. Artikel 59 Absatz 1 EG-Vertrag bestimmt:

„Die Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs innerhalb der Gemeinschaft für Angehörige der Mitgliedstaaten, die in einem anderen Staat der Gemeinschaft als demjenigen des Leistungsempfängers ansässig sind, werden während der Übergangszeit nach Maßgabe der folgenden Bestimmungen schrittweise aufgehoben.“

4. Nach Artikel 66 EG-Vertrag finden die Artikel 55 EG-Vertrag (jetzt Artikel 45 EG), 56 und 57 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 46 EG und 47 EG) und 58 EG-Vertrag (jetzt Artikel 48 EG), die im Dritten Teil Titel III Kapitel 2 („Das Niederlassungsrecht“) des Vertrages stehen, auf den freien Dienstleistungsverkehr Anwendung.

5. Artikel 56 Absatz 1 EG-Vertrag lautet:

„Dieses Kapitel und die aufgrund desselben getroffenen Maßnahmen beeinträchtigen nicht die Anwendbarkeit der Rechts- und Verwaltungsvorschriften, die eine Sonderregelung für Ausländer vorsehen und aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit gerechtfertigt sind.“

6. Am 18. Dezember 1961 verabschiedete der Rat auf der Grundlage der Artikel 54 Absatz 1 und 63 Absatz 1 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 44 Absatz 1 EG und 52 Absatz 1 EG) zwei Allgemeine Programme zur Aufhebung der Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs (ABl. 1962, Nr. 2, S. 36 und S. 32). Um die Verwirklichung dieser Programme zu erleichtern, erließ der Rat u. a. am 7. Juli 1964 die Richtlinie 64/427.

7. Diese Richtlinie sieht im Wesentlichen ein System der gegenseitigen Anerkennung der im Herkunftsland erworbenen Berufserfahrung vor und gilt sowohl bei der Niederlassung als auch bei der Erbringung von Dienstleistungen in einem anderen Mitgliedstaat.

8. Artikel 3 der Richtlinie 64/427 lautet:

„Wird in einem Mitgliedstaat die Aufnahme einer der in Artikel 1 Absatz (2) genannten Tätigkeiten [selbständige Tätigkeiten der be- und verarbeitenden Gewerbe der CITI-Hauptgruppen 23 - 40 (Industrie oder Handwerk)] oder die Ausübung dieser Tätigkeit von dem Besitz allgemeiner, kaufmännischer oder fachlicher Kenntnisse und Fertigkeiten abhängig gemacht, so erkennt der betreffende Mitgliedstaat als ausreichenden Nachweis für diese Kenntnisse und Fertigkeiten die tatsächliche Ausübung der betreffenden Tätigkeit in einem anderen Mitgliedstaat in folgenden Fällen an:

a) bei ununterbrochener sechsjähriger Tätigkeit als Selbständiger oder als Betriebsleiter;

b) bei ununterbrochener dreijähriger Tätigkeit als Selbständiger oder als Betriebsleiter, wenn der Begünstigte für den betreffenden Beruf eine mindestens dreijährige vorherige Ausbildung nachweisen kann, die durch ein staatlich anerkanntes Zeugnis bestätigt oder von einer zuständigen Berufsinstitution als vollwertig anerkannt ist;

c) bei ununterbrochener dreijähriger Tätigkeit als Selbständiger, wenn der Begünstigte in dem betreffenden Beruf eine mindestens fünfjährige Tätigkeit als Unselbständiger nachweisen kann;

d) bei ununterbrochener fünfjähriger Tätigkeit in leitender Stellung, einschließlich einer mindestens dreijährigen Tätigkeit mit technischen Aufgaben und mit der Verantwortung für mindestens eine Abteilung des Unternehmens, wenn der Begünstigte für den betreffenden Beruf eine mindestens dreijährige vorherige Ausbildung nachweisen kann, die durch ein staatlich anerkanntes Zeugnis bestätigt oder von einer zuständigen Berufsinstitution als vollwertig anerkannt ist.

In den Fällen der Buchstaben a) und c) darf diese Tätigkeit vom Zeitpunkt der Antragstellung gemäß Artikel 4 Absatz (3) an gerechnet nicht vor mehr als 10 Jahren beendet worden sein.“

Artikel 4 der Richtlinie 64/427 bestimmt:

„Für die Anwendung von Artikel 3 gilt Folgendes:

(1) Die Mitgliedstaaten, in denen die Aufnahme einer der in Artikel 1 Absatz (2) genannten Tätigkeiten oder die Ausübung dieser Tätigkeit von dem Besitz allgemeiner kaufmännischer oder fachlicher Kenntnisse und Fertigkeiten abhängig gemacht wird, unterrichten mit Hilfe der Kommission die übrigen Mitgliedstaaten über die wesentlichen Berufsmerkmale (Tätigkeitsbeschreibung dieser Berufe).

(2) Die vom Herkunftsland zu diesem Zweck bezeichnete zuständige Stelle bestätigt, welche Berufstätigkeiten der Begünstigte tatsächlich ausgeübt hat und wie lange er sie ausgeübt hat. Diese Bestätigung ist auf das Berufsbild abgestellt, das von dem Mitgliedstaat, in dem der Begünstigte den Beruf ständig oder vorübergehend ausüben will, mitgeteilt worden ist.

(3) Das Aufnahmeland erteilt auf Antrag die Erlaubnis zur Ausübung der betreffenden Tätigkeit, wenn die nachgewiesene Tätigkeit mit den wesentlichen Punkten des nach Absatz (1) mitgeteilten Berufsbildes übereinstimmt und etwaige sonstige, in den Vorschriften des Aufnahmelandes vorgesehene Bedingungen erfüllt sind.“

9.

Hinzuzufügen ist, dass die Richtlinie 64/427, die im für das Ausgangsverfahren maßgeblichen Zeitpunkt galt, durch die Richtlinie 1999/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. Juni 1999 über ein Verfahren zur Anerkennung der Befähigungsnachweise für die unter die Liberalisierungs- und Übergangsrichtlinien fallenden Berufstätigkeiten in Ergänzung der allgemeinen Regelung zur Anerkennung der Befähigungsnachweise (ABl. L 201, S. 77) aufgehoben wurde.

Nationales Recht

10.

In Deutschland wird der Handwerksbereich durch die Handwerksordnung (im Folgenden: HandwO) geregelt, die im für das Ausgangsverfahren maßgeblichen Zeitpunkt in der Fassung vom 20. Dezember 1993 (BGBl. 1993 I S. 2256) anwendbar war. Gemäß § 1 Absatz 1 Satz 1 HandwO ist der selbständige Betrieb eines Handwerks nur den in der Handwerksrolle eingetragenen natürlichen und juristischen Personen und Personengesellschaften gestattet. Diese Eintragung entspricht der Erteilung einer gewerblichen Erlaubnis zur Ausübung dieser Tätigkeit.

11.

- Gemäß § 7 Absatz 1 Satz 1 HandwO wird „[i]n die Handwerksrolle ... eingetragen, wer in dem von ihm zu betreibenden Handwerk oder in einem diesem verwandten Handwerk die Meisterprüfung bestanden hat.“
12. Nach § 8 Absatz 1 Satz 1 HandwO ist „[i]n Ausnahmefällen ... eine Bewilligung zur Eintragung in die Handwerksrolle (Ausnahmebewilligung) zu erteilen, wenn die zurselbständigen Ausübung des von dem Antragsteller zu betreibenden Handwerks notwendigen Kenntnisse und Fertigkeiten nachgewiesen sind“.
13. § 9 HandwO ermächtigt den Bundeswirtschaftsminister, durch Rechtsverordnung zu bestimmen, unter welchen Voraussetzungen Staatsangehörigen der anderen Mitgliedstaaten eine Ausnahmebewilligung zur Eintragung in die Handwerksrolle außer in den Fällen des § 8 Absatz 1 HandwO zu erteilen ist. Aufgrund dieser Vorschrift erließ der Bundeswirtschaftsminister am 4. August 1966 die Verordnung über die für Staatsangehörige der übrigen Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft geltenden Voraussetzungen der Eintragung in die Handwerksrolle (BGBl. 1966 I S. 469; im Folgenden: EWG-Handwerk-Verordnung). Durch die EWG-Handwerk-Verordnung wurden die Artikel 3 und 4 Absätze 2 und 3 der Richtlinie 64/427 in deutsches Recht umgesetzt.
14. In § 1 der EWG-Handwerk-Verordnung in der geänderten Fassung vom 20. Dezember 1993 (BGBl. 1993 I S. 2256) heißt es:
- „Die Ausnahmebewilligung zur Eintragung in die Handwerksrolle ... ist einem Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft oder eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum für ein Gewerbe der Anlage A zur Handwerksordnung mit Ausnahme der in den Nummern 17, 89 bis 91 und 93 bis 95 genannten Gewerbe außer in den Fällen des § 8 Abs. 1 der Handwerksordnung zu erteilen, wenn
1. der Antragsteller nach Maßgabe folgender Voraussetzungen in einem anderen Mitgliedstaat die betreffende Tätigkeit ausgeübt hat:
 - a) mindestens sechs Jahre ununterbrochen als Selbständiger oder als Betriebsleiter,
 - b) mindestens drei Jahre ununterbrochen als Selbständiger oder als Betriebsleiter, nachdem er in dem betreffenden Beruf eine mindestens dreijährige Ausbildung erhalten hat,
 - c) mindestens drei Jahre ununterbrochen als Selbständiger und mindestens fünf Jahre als Unselbständiger oder
 - d) mindestens fünf Jahre ununterbrochen in leitender Stellung, davon mindestens drei Jahre in einer Tätigkeit mit technischen Aufgaben und der Verantwortung für mindestens eine Abteilung des Unternehmens, nachdem er in dem betreffenden Beruf eine mindestens dreijährige Ausbildung erhalten hat und
 2. die ausgeübte Tätigkeit mit den wesentlichen Punkten des Berufsbildes desjenigen Gewerbes übereinstimmt, für das die Ausnahmebewilligung beantragt wird.“
15. Nach dem Vorlagebeschluss läuft das Verfahren für die Erteilung der Erlaubnis zur Ausübung handwerklicher Tätigkeiten und die Eintragung in die Handwerksrolle folgendermaßen ab: Zunächst muss die zuständige Stelle des Herkunftslandes des Unternehmers diesem eine Bescheinigung über die Dauer seiner gewerblichen Tätigkeit und über die erworbenen Qualifikationen ausstellen. Diese Bescheinigung ist der zuständigen Handwerkskammer durch den Unternehmer persönlich vorzulegen, gegebenenfalls ins Deutsche übersetzt. Die Handwerkskammer prüft, ob die in der EWG-Handwerk-Verordnung enthaltenen Bestimmungen erfüllt sind, und leitet die Bescheinigung zusammen mit einem vom Unternehmer ausgefüllten Antrag auf Erteilung einer Ausnahmebewilligung an den Regierungspräsidenten weiter. Für die Ausnahmebewilligung ist eine Gebühr zwischen 300 und 500 DM zu entrichten. Wenn der Regierungspräsident die Ausnahmebewilligung erteilt, wird sie an die private Adresse des Unternehmers übermittelt. Unter Vorlage dieser Ausnahmebewilligung und eines Handelsregistrauszugs jüngeren Datums sowie nach Entrichtung einer weiteren Gebühr kann der Unternehmer dann bei der

für ihn zuständigen Handwerkskammer seine Eintragung in die Handwerksrolle beantragen. Daraufhin wird für den ausländischen Unternehmer eine Handwerkskarte an dessen Firmenadresse übermittelt. Mit dem Empfang dieser Handwerkskarte ist der ausländische Unternehmer berechtigt, in Deutschland selbständige handwerkliche Tätigkeiten auszuüben.

Ausgangsverfahren und Vorlagefrage

16.

Herr Corsten, ein selbständiger Architekt, beauftragte ein in den Niederlanden ansässiges Unternehmen mit Estricharbeiten im Rahmen eines Bauvorhabens in Deutschland. Das mit diesen Arbeiten beauftragte Unternehmen führte in den Niederlanden zulässigerweise solche Arbeiten aus, war aber in Deutschland nicht in die Handwerksrolle eingetragen. Der von diesem Unternehmen für die Estricharbeiten verlangte Quadratmeterpreis lag deutlich unter dem Preis, den deutsche Handwerksbetriebe für diese Arbeiten berechnet hätten.

17.

Mit Bescheid vom 2. Januar 1996 verhängte die zuständige deutsche Ordnungsbehörde gegen Herrn Corsten ein Bußgeld in Höhe von 2 000 DM wegen Verstoßes gegen die deutschen Rechtsvorschriften zur Bekämpfung der Schwarzarbeit. Danach begeht derjenige eine Ordnungswidrigkeit, der ein Unternehmen, das nicht in die Handwerksrolle eingetragen ist, mit selbständigen Handwerksarbeiten beauftragt. Es ist unstrittig, dass zu solchen Handwerksarbeiten in Deutschland auch Estricharbeiten gehören.

18.

Herr Corsten legte gegen diesen Bescheid Einspruch beim Amtsgericht Heinsberg ein.

19.

Da das Amtsgericht Heinsberg Zweifel hat, ob die deutsche Regelung, insbesondere im Hinblick auf das Erfordernis der Eintragung in die Handwerksrolle, mit dem Gemeinschaftsrecht zum freien Dienstleistungsverkehr vereinbar ist, hat es das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Frage zur Vorabentscheidung vorgelegt:

Ist es mit dem EG-Recht über den freien Dienstleistungsverkehr vereinbar, wenn ein niederländisches Unternehmen, das in den Niederlanden alle Voraussetzungen für eine gewerbliche Tätigkeit erfüllt, weitergehende - wenn auch nur formale - Voraussetzungen erfüllen muss (hier: Eintragung in die Handwerksrolle), um diese Tätigkeit in Deutschland auszuüben?

Zur Vorlagefrage

20.

Zunächst ist klarzustellen, dass die Frage des vorlegenden Gerichts nicht unmittelbar die Situation von Herrn Corsten, sondern die des niederländischen Unternehmens betrifft, das er mit der Ausführung von Handwerksarbeiten in Deutschland beauftragt hatte. Aus der Akte ergibt sich nämlich, dass Herr Corsten nicht wegen Verstoßes gegen die Rechtsvorschriften zur Bekämpfung der Schwarzarbeit hätte verfolgt werden können, wenn dieses Unternehmen in Deutschland nicht zur Eintragung in die Handwerksrolle verpflichtet gewesen wäre, die vereinbarten Arbeiten also ohne Erfüllung dieser Formalität hätte vornehmen können.

21.

Unter diesen Umständen ist die Frage so aufzufassen, dass mit ihr geklärt werden soll, ob das Gemeinschaftsrecht zum freien Dienstleistungsverkehr der Regelung eines Mitgliedstaats entgegensteht, die die Verrichtung handwerklicher Tätigkeiten in dessen Hoheitsgebiet durch in anderen Mitgliedstaaten ansässige Dienstleistende davon abhängig macht, dass diese in die Handwerksrolle des erstgenannten Mitgliedstaats eingetragen sind.

22.

Der Kreis Heinsberg bestreitet die Richtigkeit der vom vorlegenden Gericht vorgenommenen Darstellung des Verfahrens für die Erteilung der Erlaubnis zur Ausübung handwerklicher Tätigkeiten und die Eintragung in die Handwerksrolle. Er trägt vor, dass der Unternehmer zunächst einen Antrag auf Ausnahmegewilligung zur Eintragung in die Handwerksrolle an die Genehmigungsbehörde, d. h. im Ausgangsverfahren an die zuständige Bezirksregierung, richten müsse. Bevor diese eine Entscheidung treffe, höre sie die zuständige Handwerkskammer an. Sobald die Ausnahmegewilligung erteilt sei, lege der Unternehmer sie der betreffenden Handwerkskammer vor, die dann die Eintragung in die Handwerksrolle vornehme.

23.

- Dieses gesamte Verfahren werde gewöhnlich in vier bis sechs Wochen, also innerhalb eines völlig angemessenen Zeitraums, abgewickelt. Entgegen den Feststellungen des vorlegenden Gerichts habe der Unternehmer bei der Eintragung die Handwerksrolle weder einen Handelsregisterauszug jüngeren Datums vorzulegen noch eine weitere Gebühr zu entrichten.
24. Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass der Gerichtshof weder befugt ist, über die Richtigkeit der Auslegung nationaler Rechtsvorschriften durch das vorlegende Gericht zu entscheiden, noch sich im Rahmen eines Vorabentscheidungsersuchens zur Vereinbarkeit dieser Vorschriften mit dem Gemeinschaftsrecht zu äußern. Es steht dem Gerichtshof lediglich zu, die Vorschriften des Gemeinschaftsrechts auszulegen, um dem vorlegenden Gericht alle sich aus dem Gemeinschaftsrecht ergebenden zweckdienlichen Hinweise zu geben, damit es den bei ihm anhängigen Rechtsstreit entscheiden kann.
25. In dieser Hinsicht ist von Bedeutung, was im Übrigen auch nicht bestritten wird, dass das Verfahren für die Erteilung der Erlaubnis zur Ausübung handwerklicher Tätigkeiten und die Eintragung in die Handwerksrolle in mehreren Phasen abläuft. Das Unternehmen, das seine Eintragung in die Handwerksrolle beantragt, muss sich nicht nur an die zuständige Handwerkskammer, sondern auch an die zuständige Verwaltungsbehörde wenden. So verleiht die dem Unternehmen von der Verwaltungsbehörde erteilte „Ausnahmebewilligung“ diesem nicht das Recht, irgendeine handwerkliche Tätigkeit auszuüben, sondern enthält lediglich die Erlaubnis, ausnahmsweise die Eintragung in die Handwerksrolle bei der zuständigen Handwerkskammer zu erlangen.
26. Wer seine Eintragung in die Handwerksrolle beantragt, muss in der Regel die Meisterprüfung bestanden haben, die im nationalen Recht vorgeschrieben ist. Nur ausnahmsweise wird auf dieses Erfordernis verzichtet, um - zum Zweck der Befolgung des Gemeinschaftsrechts - die Eintragung anderer Personengruppen, einschließlich der Angehörigen anderer Mitgliedstaaten, zu ermöglichen.
27. Die Frage, ob die in der EWG-Handwerk-Verordnung enthaltenen Bestimmungen erfüllt sind, wird geprüft, bevor die Ausnahmebewilligung zur Eintragung in die Handwerksrolle erteilt wird.
28. Die deutsche Regierung trägt vor, dass die nach der Handwerksordnung obligatorische Eintragung in die Handwerksrolle mit der Folge der Pflichtmitgliedschaft der betroffenen Unternehmen in der Handwerkskammer nicht gegen gemeinschaftliches Sekundärrecht verstoße. Denn die Richtlinie 64/427 habe nur die Anerkennung von Tätigkeiten im Rahmen der Prüfung der materiellen Voraussetzungen für die erstmalige Ausübung einer Tätigkeit in einem anderen Mitgliedstaat betroffen, nicht aber das Verfahren zur Eintragung in die Handwerksrolle geregelt.
29. Die Kommission weist zunächst auf die Voraussetzungen hin, unter denen die zuständigen Stellen des Aufnahmelandes gemäß Artikel 4 der Richtlinie 64/427 die Erlaubnis zur Ausübung der betreffenden Berufstätigkeit erteilen, und stellt dann fest, dass die Richtlinie hinsichtlich der weiteren Ausgestaltung des Verfahrens zur Erteilung der Erlaubnis keine näheren Regelungen enthalte. Artikel 4 Absatz 3 der Richtlinie 64/427 verleihe dem Aufnahmeland sogar ausdrücklich die Befugnis, zusätzliche Bedingungen für die Erlaubniserteilung aufzustellen. Das Aufnahmeland sei jedoch in diesem Bereich nicht völlig frei, sondern müsse das Verfahren zur Erteilung der Erlaubnis so ausgestalten, dass die Richtlinie 64/427 nicht völlig ihrer praktischen Wirksamkeit beraubt werde.
30. Hierzu ist festzustellen, dass die Richtlinie 64/427 die Verwirklichung der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs für ein breites Spektrum von Berufstätigkeiten in Industrie und Handwerk bis zur Harmonisierung der Bedingungen für die Aufnahme der betreffenden Tätigkeiten in den verschiedenen Mitgliedstaaten, die eine unerlässliche Voraussetzung für eine vollständige Liberalisierung in diesem Bereich ist, erleichtern sollte (Urteil vom 29. Oktober 1998 in den Rechtssachen C-193/97 und C-194/97, De Castro Freitas und Escallier, Slg. 1998, I-6747, Randnr. 19).
31. In Ermangelung einer solchen Harmonisierung bezüglich der im Ausgangsverfahren betroffenen Tätigkeiten bleiben die Mitgliedstaaten zwar grundsätzlich befugt, die Bedingungen für die Aufnahme dieser Tätigkeiten festzulegen. Sie müssen jedoch ihre Befugnisse in diesem Bereich unter Beachtung der durch die Artikel 52 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 43 EG) und 59 EG-Vertrag garantierten Grundfreiheiten wie auch der

- praktischen Wirksamkeit der Bestimmungen einer Richtlinie, die Übergangsmaßnahmen enthält, ausüben (Urteil De Castro Freitas und Escallier, Randnr. 23). Das betrifft nicht nur die materiellen Voraussetzungen für die Aufnahme dieser Tätigkeiten, sondern auch die Verfahrensanforderungen, die das nationale Recht aufstellt.
32. Unter Berücksichtigung der Art der Tätigkeiten, um die es im Ausgangsverfahren geht, ist daher zu prüfen, ob die Eintragung in die Handwerksrolle und das Verwaltungsverfahren dafür mit dem Grundsatz des freien Dienstleistungsverkehrs vereinbar sind und die praktische Wirksamkeit der Richtlinie 64/427 und insbesondere ihres Artikels 4 nicht gefährden.
33. Nach ständiger Rechtsprechung verlangt Artikel 59 EG-Vertrag nicht nur die Beseitigung jeder Diskriminierung des in einem anderen Mitgliedstaat ansässigen Dienstleistenden aufgrund seiner Staatsangehörigkeit, sondern auch die Aufhebung aller Beschränkungen - selbst wenn sie unterschiedslos für inländische Dienstleistende wie für solche aus anderen Mitgliedstaaten gelten -, sofern sie geeignet sind, die Tätigkeiten des Dienstleistenden, der in einem anderen Mitgliedstaat ansässig ist und dort rechtmäßig entsprechende Dienstleistungen erbringt, zu unterbinden, zu behindern oder weniger attraktiv zu machen (Urteile vom 25. Juli 1991 in der Rechtssache C-76/90, Säger, Slg. 1991, I-4221, Randnr. 12, vom 9. August 1994 in der Rechtssache C-43/93, Vander Elst, Slg. 1994, I-3803, Randnr. 14, vom 28. März 1996 in der Rechtssache C-272/94, Guiot, Slg. 1996, I-1905, Randnr. 10, vom 12. Dezember 1996 in der Rechtssache C-3/95, ReisebüroBroede, Slg. 1996, I-6511, Randnr. 25, vom 9. Juli 1997 in der Rechtssache C-222/95, Parodi, Slg. 1997, I-3899, Randnr. 18, und vom 23. November 1999 in den Rechtssachen C-369/96 und C-376/96, Arblade u. a., Slg. 1999, I-8453, Randnr. 33).
34. In dieser Hinsicht stellt es eine Beschränkung im Sinne des Artikels 59 EG-Vertrag dar, wenn einem Unternehmen, das in einem Mitgliedstaat ansässig ist und in einem anderen Mitgliedstaat als Dienstleistender eine handwerkliche Tätigkeit ausüben möchte, die Verpflichtung zur Eintragung in die Handwerksrolle des letztgenannten Mitgliedstaats auferlegt wird.
35. Auch wenn eine Harmonisierung in diesem Bereich fehlt, kann nach ständiger Rechtsprechung eine solche Beschränkung des fundamentalen Grundsatzes des freien Dienstleistungsverkehrs nur durch Regelungen gerechtfertigt werden, die auf zwingenden Gründen des Allgemeininteresses beruhen und für alle im Hoheitsgebiet des Aufnahmelandes tätigen Personen oder Unternehmen gelten, und soweit dieses Interesse nicht durch die Vorschriften geschützt wird, denen der Dienstleistende in dem Mitgliedstaat unterliegt, in dem er ansässig ist (u. a. Urteile vom 17. Dezember 1981 in der Rechtssache C-279/80, Webb, Slg. 1981, 3305, Randnr. 17, vom 26. Februar 1991 in der Rechtssache C-180/89, Kommission/Italien, Slg. 1991, I-709, Randnr. 17, und in der Rechtssache C-198/89, Kommission/Griechenland, Slg. 1991, I-727, Randnr. 18, sowie Urteile Säger, Randnr. 15, Vander Elst, Randnr. 16, Guiot, Randnr. 11, und Arblade u. a., Randnr. 34).
36. Die deutsche Regierung trägt vor, dass das Gesamtsystem handwerklicher Qualifikation, das auf dem Erfordernis der Meisterprüfung einschließlich der Pflichtmitgliedschaft in der Handwerkskammer beruhe, der Erhaltung des Leistungsstands und der Leistungsfähigkeit des Handwerks diene. Diese Belange stellten zwingende Gründe des Allgemeininteresses dar und seien nicht durch Vorschriften des Mitgliedstaats gewahrt, in dem der Dienstleistungserbringer niedergelassen sei.
37. Der Kreis Heinsberg macht geltend, dass der Handwerksrolle die Funktion eines öffentlichen Registers zukomme, das Auskunft über die im Bezirk der jeweiligen Handwerkskammer selbständig tätigen handwerklichen Gewerbetreibenden gebe. Die Handwerksrolle solle somit den Behörden und der Öffentlichkeit Auskunft darüber geben, welche Unternehmen in erlaubter Weise handwerkliche Tätigkeiten selbständig im Bezirk der jeweiligen Handwerkskammer ausübten, und es ihnen damit ermöglichen, handwerkliche Arbeiten Dienstleistenden anzuvertrauen, die imstande seien, gute Leistungen zu erbringen.
38. Wie die Kommission bemerkt, stellt das Ziel, die Qualität der durchgeführten handwerklichen Arbeiten zu sichern und deren Abnehmer vor Schäden zu bewahren, einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses dar, der eine Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit rechtfertigen kann.
- 39.

- Nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit muss die Anwendung der nationalen Regelungen eines Mitgliedstaats auf die in anderen Mitgliedstaaten niedergelassenen Dienstleistenden jedoch geeignet sein, die Verwirklichung des mit ihnen verfolgten Zieles zu gewährleisten, und darf nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung dieses Zieles erforderlich ist (u. a. Urteile Säger, Randnr. 15, und Arblade u. a., Randnr. 35).
40. Eine Regelung wie die nationale Regelung des Ausgangsverfahrens geht, selbst wenn sie unabhängig von der Staatsangehörigkeit der Dienstleistenden gilt und zur Erreichung von Zielen geeignet erscheint, die alle darauf gerichtet sind, die Qualität der erbrachten Dienstleistungen zu erhalten, über das hinaus, was zur Erreichung solcher Ziele erforderlich ist.
41. Die Prüfung, die der Erteilung der Ausnahmegewilligung zur Eintragung in die Handwerksrolle vorausgeht, kann nur einen im Wesentlichen formellen Charakter haben, weil sie sich darauf beschränken muss, festzustellen, ob die Voraussetzungen des Artikels 3 der Richtlinie 64/427 vorliegen. Aus deren Artikel 4 ergibt sich, dass die Stellen des Aufnahmelandes bei dieser Prüfung sowohl hinsichtlich der Art als auch der Dauer der Berufstätigkeiten, die der betreffende Dienstleistende tatsächlich ausgeübt hat, grundsätzlich an die Feststellungen gebunden sind, die in der von seinem Herkunftsland ausgestellten Bestätigung enthalten sind. Bei der Eintragung in die Handwerksrolle wird keine zusätzliche Prüfung vorgenommen.
42. Sofern die Gründe für das Erfordernis einer Eintragung in die Handwerksrolle rein administrativer Natur sein sollten, ist darauf hinzuweisen, dass solche Erwägungen es nicht rechtfertigen können, dass ein Mitgliedstaat von den Vorschriften des Gemeinschaftsrechts abweicht, was erst recht dann gilt, wenn die Abweichung darauf hinausläuft, die Ausübung einer der Grundfreiheiten des Gemeinschaftsrechts auszuschließen oder einzuschränken (u. a. Urteil vom 26. Januar 1999 in der Rechtssache C-18/95, Terhoeve, Slg. 1999, I-345, Randnr. 45, und Urteil Arblade u. a., Randnr. 37).
43. Wie die österreichische Regierung zu Recht feststellt, darf ein Mitgliedstaat die Erbringung von Dienstleistungen in seinem Hoheitsgebiet nicht von der Einhaltung aller Voraussetzungen abhängig machen, die für eine Niederlassung gelten, und damit den Bestimmungen des Vertrages, deren Ziel es gerade ist, die Dienstleistungsfreiheit zu gewährleisten, jede praktische Wirksamkeit nehmen (Urteil Säger, Randnr. 13).
44. Im Ausgangsverfahren unterscheidet das nationale Recht des Aufnahmelandes bezüglich der Unternehmen aus anderen Mitgliedstaaten, die handwerkliche Dienstleistungen in dem erstgenannten Mitgliedstaat erbringen möchten, nicht zwischen denjenigen, die nur im Herkunftsland niedergelassen sind, und denen, die auch im Aufnahmeland eine Niederlassung im Sinne des Artikels 52 EG-Vertrag haben. Beide Gruppen von Unternehmen werden gleichermaßen der Verpflichtung unterworfen, sich in die Handwerksrolle eintragen zu lassen, um im Aufnahmeland Handwerksarbeiten ausführen zu können.
45. Zwar könnte das Erfordernis einer Eintragung in die Handwerksrolle, die die Pflichtmitgliedschaft der betroffenen Unternehmen in der Handwerkskammer und damit die Zahlung von entsprechenden Beiträgen zur Folge hat, im Fall einer Niederlassung im Aufnahmeland - um den es im Ausgangsverfahren aber nicht geht - gerechtfertigt sein. Doch gilt dies nicht notwendig auch für Unternehmen, die nur gelegentlich oder sogar nur ein einziges Mal im Aufnahmeland Dienstleistungen erbringen wollen.
46. Diese Unternehmen könnten davon abgehalten werden, ihr Vorhaben durchzuführen, wenn das Verfahren zur Erteilung der Erlaubnis wegen ihrer obligatorischen Eintragung in die Handwerksrolle zeit- und kostenaufwendiger wird, so dass der zu erwartende Gewinn zumindest bei kleineren Vorhaben wirtschaftlich gesehen nicht mehr attraktiv ist. Für diese Unternehmen könnten daher der freie Dienstleistungsverkehr, ein fundamentaler Grundsatz des Vertrages, sowie die Richtlinie 64/427 ihre praktische Wirksamkeit einbüßen.
47. Folglich dürfte das durch das Aufnahmeland eingerichtete Verfahren zur Erteilung der Erlaubnis die Ausübung des Rechts einer in einem anderen Mitgliedstaat ansässigen Person, ihre Dienstleistungen im Hoheitsgebiet des erstgenannten Staates zu erbringen, weder verzögern noch erschweren, nachdem die Voraussetzungen für die Aufnahme der betreffenden Tätigkeiten bereits geprüft worden sind und festgestellt worden ist, dass diese Voraussetzungen erfüllt sind.

48.

Außerdem dürfte das etwaige Erfordernis einer Eintragung in die Handwerksrolle des Aufnahmelandes - gesetzt den Fall, es ist gerechtfertigt - weder zusätzliche Verwaltungskosten noch die obligatorische Zahlung von Beiträgen an die Handwerkskammer nach sich ziehen.

49.

Nach alledem ist auf die Frage zu antworten, dass Artikel 59 EG-Vertrag und Artikel 4 der Richtlinie 64/427 einer Regelung eines Mitgliedstaats entgegenstehen, die die Verrichtung handwerklicher Tätigkeiten in dessen Hoheitsgebiet durch in anderen Mitgliedstaaten ansässige Dienstleistende von einem Verfahren zur Erteilung der Erlaubnis abhängig macht, das geeignet ist, die Ausübung des Rechts auf freien Dienstleistungsverkehr zu verzögern oder zu erschweren, nachdem die Voraussetzungen für die Aufnahme der betreffenden Tätigkeiten bereits geprüft worden sind und festgestellt worden ist, dass diese Voraussetzungen erfüllt sind. Außerdem dürfte das etwaige Erfordernis einer Eintragung in die Handwerksrolle des Aufnahmelandes - gesetzt den Fall, es ist gerechtfertigt - weder zusätzliche Verwaltungskosten noch die obligatorische Zahlung von Beiträgen an die Handwerkskammer nach sich ziehen.

Kosten

50.

Die Auslagen der deutschen und der österreichischen Regierung sowie der Kommission, die Erklärungen vor dem Gerichtshof abgegeben haben, sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem bei dem vorliegenden Gericht anhängigen Rechtsstreit; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

auf die ihm vom Amtsgericht Heinsberg mit Beschluss vom 13. Februar 1998, ergänzt am 22. Juni 1998, vorgelegte Frage für Recht erkannt:

Artikel 59 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 49 EG) und Artikel 4 der Richtlinie 64/427/EWG des Rates vom 7. Juli 1964 über die Einzelheiten der Übergangsmaßnahmen auf dem Gebiet der selbständigen Tätigkeiten der be- und verarbeitenden Gewerbe der CITI-Hauptgruppen 23 - 40 (Industrie und Handwerk) stehen einer Regelung eines Mitgliedstaats entgegen, die die Verrichtung handwerklicher Tätigkeiten in dessen Hoheitsgebiet durch in anderen Mitgliedstaaten ansässige Dienstleistende von einem Verfahren zur Erteilung der Erlaubnis abhängig macht, das geeignet ist, die Ausübung des Rechts auf freien Dienstleistungsverkehr zu verzögern oder zu erschweren, nachdem die Voraussetzungen für die Aufnahme der betreffenden Tätigkeiten bereits geprüft worden sind und festgestellt worden ist, dass diese Voraussetzungen erfüllt sind. Außerdem dürfte das etwaige Erfordernis einer Eintragung in die Handwerksrolle des Aufnahmelandes - gesetzt den Fall, es ist gerechtfertigt - weder zusätzliche Verwaltungskosten noch die obligatorische Zahlung von Beiträgen an die Handwerkskammer nach sich ziehen.

Rodríguez Iglesias
Moitinho de Almeida
Edward

Sevón

Schintgen
Kapteyn

Gulmann

Ragnemalm
Wathelet

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 3. Oktober 2000.

Der Kanzler

Der Präsident

R. Grass

G. C. Rodríguez Iglesias

1: Verfahrenssprache: Deutsch.

Quelle: Europäischer Gerichtshof (<http://curia.europa.de>)